

FACULDADE LABORO
UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

RAPHAELA SERENO SILVA

**A APLICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ADMINISTRAÇÃO E
FINANÇAS**

São Luís

2016

RAPHAELA SERENO SILVA

**A APLICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ADMINISTRAÇÃO E
FINANÇAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização em
Gestão Pública, para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Mônica Elinor
Alves Gama

São Luís

2016

RAPHAELA SERENO SILVA

**A APLICABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ADMINISTRAÇÃO E
FINANÇAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização em
Gestão Pública, para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Prof.

RESUMO

O presente trabalho tem como tema principal de pesquisa, analisar as forma em que as políticas públicas podem contribuir para uma excelência na administração e finanças públicas, demonstrando as medidas possíveis de realização de programas que visem o alcance de determinado objetivo e metas estratégicas. O objetivo geral é analisar a melhor forma de se contribuir para alcançar essa excelência, tendo como foco a aplicabilidade das políticas públicas e, apresentar os possíveis impactos para a cidadania, como forma de resultado almejado. A metodologia aplicada é uma pesquisa bibliográfica, onde será feita uma revisão teórica aos autores que direcionam seus trabalhos ao esclarecimento dessas questões, apresentando os conhecimentos mais importantes acerca deste assunto. Como resultado, este artigo apresenta as ferramentas orçamentárias que contribuem para o desempenho de uma excelente gestão e demonstra o fundamental papel das políticas públicas e seus impactos para a cidadania. E sugere que o desafio dos gestores de organizações públicas passa pela competência de realizar a gestão dessas organizações com eficiência e efetividade, baseada na prestação de um serviço público com qualidade e, ao mesmo tempo, orientada para o desenvolvimento e uso do conceito de cidadania.

Palavras-chave: Políticas públicas. Administração Pública. Finanças Públicas.

ABSTRACT

This paper's main research topic, analyze the ways in which public policy can contribute to excellence in public administration and finance, showing the possible measures to carry out programs aimed at achieving a certain goal and strategic goals. The overall objective is to analyze the best way to contribute to excellence in management and finance, focusing on the applicability of public policy and to present the possible impacts for citizenship as a way of desired result. The methodology used is a literature search, where a theoretical review will be made to the authors that drive their work to clarify these issues, presenting the most important knowledge about this subject. As a result, this article presents the budgetary tools that contribute to the performance of excellent management and demonstrates the key role of public policies and their impact on citizenship. And it suggests that the challenge of public organizations managers pass the competence to carry out the management of these organizations efficiently and effectively, based on the provision of a public service with quality and at the same time, focused on the development and use of the concept of citizenship.

Keywords : Public policy. Public Administration. Public Finance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Metodologia da abordagem orientada para Políticas Públicas.....	10
Figura 2 - As quatro etapas do processo de Planejamento Integrado de Planejamento e Orçamento.....	16

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 METODOLOGIA.....	9
3 REFERENCIAL TEÓRICO (O PANORAMA DA ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS).....	11
3.1 Abordagem conceitual e características.....	11
3.2 As ferramentas orçamentárias da Gestão Pública (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias).....	13
3.3 O papel das políticas públicas e os impactos para a cidadania.....	16
3.4 Como as políticas públicas são aplicadas em Administração e Finanças.....	27
4 CONCLUSÃO.....	25
REFERÊNCIAS.....	27

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta conceitos relevantes à compreensão do papel das políticas públicas, levando-nos a uma reflexão sobre a sua aplicabilidade em administração e finanças públicas. Também discute a aplicação, no setor público, da gestão baseada nas competências, e sua relação com a flexibilidade. O presente estudo delimita-se a pesquisar a Gestão Pública e as ferramentas orçamentárias que o Estado tem para melhorar a qualidade profissional do funcionalismo, promovendo um desenvolvimento das políticas públicas para melhoria da administração e o conseqüentemente aprimoramento da prestação de serviço; e também contribui para o melhor desempenho e controle das finanças públicas. É apresentado o Plano Plurianual (PPA) e a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), como ferramentas capazes de planejar e executar os objetivos do governo.

A escolha do tema justifica-se por tentarmos analisar a função das políticas públicas no âmbito administrativo e financeiro. Dessa forma, a importância do estudo apresenta uma reflexão para a ciência, para a sociedade e para empresas, pois apresenta uma gestão pública de sucesso, que é fundamental para combater a corrupção com controles internos, externos e sociais mais efetivos, estabelecendo a punição mais firme para os infratores responsáveis pelo desvio do dinheiro público; e também com o objetivo de valorizar o servidor público.

É possível que este último, seja o objetivo principal de qualquer projeto de modernização, porque a qualidade profissional dos servidores e sua motivação, são condições indispensáveis para se atingir todos os outros objetivos, e principalmente a confiança na administração dos recursos de interesse da sociedade.

Diante do contexto, tem-se como objetivo geral analisar o alcance da excelência na administração e finanças públicas, tendo como foco a aplicabilidade das políticas públicas e o impacto para a cidadania, a partir da literatura especializada.

2 METODOLOGIA

A metodologia resultou do levantamento e análise do que já foi exposto. É muito importante destacar uma política desempenhada de forma correta, pois assim gera uma importante e excelente gestão administrativa e financeira. Com esse artigo, pretendo publicar possíveis investigações em livros, teses, dissertações, etc. Para o alcance do objetivo do presente trabalho, utilizou-se uma pesquisa bibliográfica, onde foi realizada uma revisão teórica aos autores que direcionam seus trabalhos ao esclarecimento dessas questões, apresentando uma reflexão sobre os conhecimentos mais importantes acerca desse assunto.

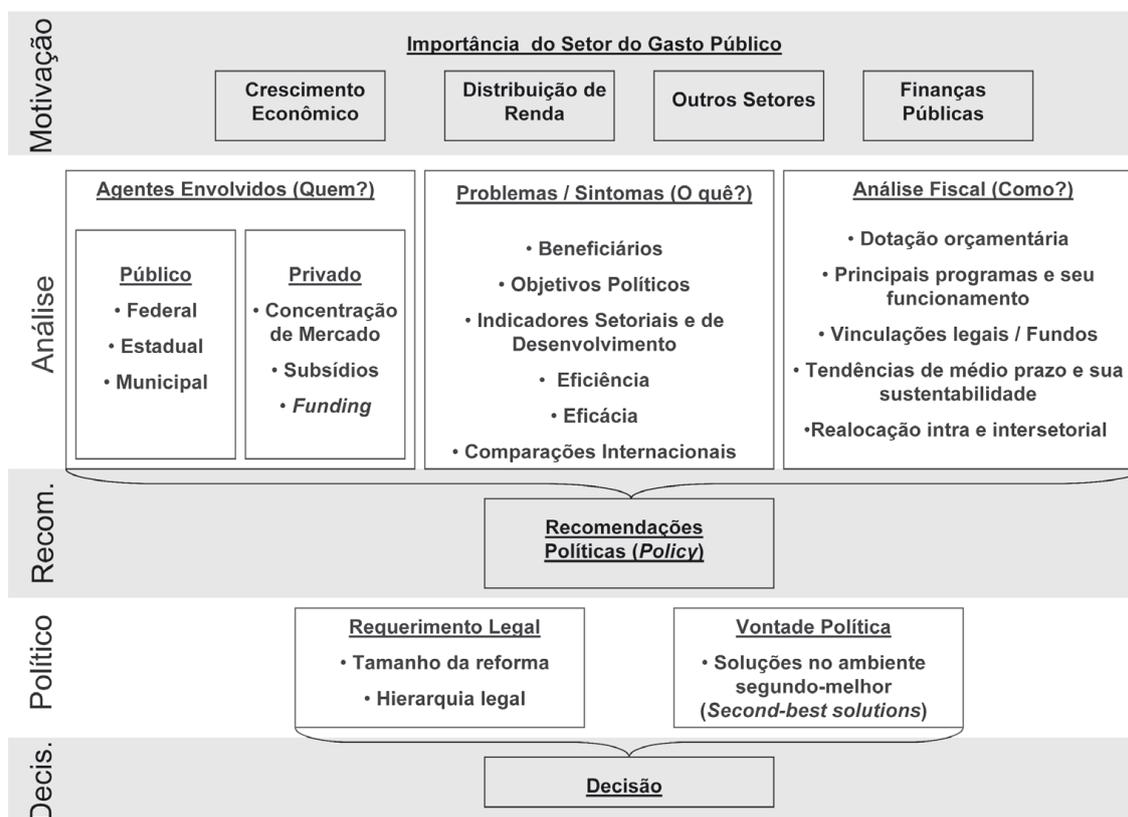
A base de dados aqui apresentada, que é a bibliográfica, objetiva consolidar os principais assuntos que devem orientar e subsidiar as políticas públicas no âmbito Financeiro e Administrativo. Esta base também pode ser útil para pesquisadores da área em sua prática diária, pois busca documentos de interesse do assunto abordado.

Segundo MACIEL (p. 1216 e 1217), existem muitos aspectos para serem estudados no tema de finanças públicas. Stiglitz (1999) propõe quatro questões fundamentais para a análise do setor público. Primeiro, é preciso saber quais Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas são as atividades em que o setor público está envolvido e como ele está organizado para a provisão desses serviços/bens. Em seguida, entender as consequências da atuação do governo nessas áreas. O terceiro passo é analisar políticas alternativas às aplicadas atualmente e, por fim, interpretar o processo político para identificar quais os grupos que ganham e perdem e os incentivos desses grupos em se mobilizarem para tentar bloquear ou alterar a proposta governamental em seu benefício. O que se pretende na abordagem político-orientada proposta neste trabalho é uma metodologia para a análise das finanças públicas, seguindo as orientações gerais de Stiglitz (1999).

O presente trabalho contribui de três formas para os estudos das finanças públicas: estabelece uma metodologia prática para a análise setorial das finanças públicas em que se permita indicação de reformas para melhorar a qualidade do gasto público; propõe metodologia de consolidação das contas públicas por função do setor público consolidado, uma vez que esses dados inexistem, para que seja possível o conhecimento das áreas onde os recursos públicos são aplicados; e realiza avaliação geral da função alocativa do setor público brasileiro, referenciada por comparativos internacionais.

Sendo assim, pode-se verificar a figura a seguir, que esboça as etapas das metodologias e que analisa a importância do setor à economia, aos indicadores sociais e às finanças públicas. Primeiramente, devido à grande quantidade de atividades e competências do setor público, há uma separação do gasto público por setor, que segue a lógica do formato do orçamento público brasileiro que dispõe da classificação institucional e funcional da despesa. Em seguida, são analisados os indicadores técnicos setoriais, comparados com indicadores de desenvolvimento e comparativos internacionais de decisões alocativas. Além disso, sugere-se buscar dados técnicos para possível análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

Figura I: Metodologia da abordagem orientada para políticas públicas



Fonte: MACIEL (2013, p. 1217)

3 O PANORAMA DA ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1-Abordagem conceitual e características

Inicialmente, o trabalho apresenta a composição estrutural do Brasil, para em seguida caracterizar o que é Governo e posteriormente a Administração Pública e Finanças Públicas.

O Brasil é um Estado Republicano Federativo que congrega entes federativos – União, 26(vinte e seis) Estados-membros, 1(um) Distrito Federal (DF) e 5.565(cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco) Municípios (IBGE, 2010).

Cada ente possui autonomia administrativa e se organiza em esfera de poderes (executivo, legislativo e judiciário, para União, Estados e DF e executivo e legislativo para Municípios). União, DF e Estados possuem ainda Ministério Público (IBGE, 2010).

De acordo com Nogueira (2006, p.24), a definição de Governo é: “tanto uma estrutura organizacional que envolve os poderes do Estado, como é uma função, a que dirige e administra o conjunto de órgãos que o compõem”.

A forma de governo no Brasil é o presidencialismo, sendo que o chefe de governo dos entes (Presidente na União, Governadores nos Estados e DF e Prefeitos nos Municípios) é eleito democraticamente pelos cidadãos com mandatos fixos, permitida a reeleição para segundo mandato, no período de 4 (quatro) anos.

O Estado, com seus três poderes clássicos, distinguiu três funções: administrativa, legislativa e judiciária. Cada uma é exercida, mas não exclusivamente, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, respectivamente. Por Administração Pública, compreende-se o conjunto das organizações que assumem a função administrativa, não somente no Poder Executivo, no qual ela é predominante, mas também nos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público (NOGUEIRA, 2006, p. 17).

A partir desse contexto é que o Orçamento Público pode ser inserido tanto na função administrativa (como ferramenta de planejamento, gestão e controle administrativos) – como também na função legislativa (produto de um processo legislativo em que cabe ao Poder Executivo a iniciativa, a promulgação e a publicação

das leis orçamentárias e ao Poder Legislativo a apreciação, revisão e fiscalização de cumprimento delas).

É interessante destacar neste momento, o conceito de Orçamento: é uma ferramenta que codifica em valores as escolhas alocativas, consequência de um processo de negociação entre os poderes constituídos.

Orçamento público no Brasil funciona como peça e fundamental importância para a Administração Pública, pois é através dele que se projetam e autorizam receitas e despesas a serem executadas ao longo de um exercício financeiro. É uma lei que exprime em termos financeiros a alocação de recursos públicos, sendo também um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas.

O orçamento possui muitas conceituações, todas bem completas e abrangentes. A seguir, apresenta-se uma dessas conceituações: A ação planejada do Estado, seja na manutenção de suas atividades, seja na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o poder público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados.

Os objetivos da política orçamentária são corrigir as falhas de mercado e as distorções, visando manter a estabilidade, melhorar a distribuição de renda, e alocar recursos com mais eficiência nos gastos. O Orçamento também visa à regular o mercado e coibir abusos, reduzir as falhas e as externalidades negativas (fatores adversos causados pela produção, como poluição, problemas urbanos, etc.), proporcionar o acesso de todos aos produtos, construir obras públicas, assegurar o cumprimento das funções elementares do Estado como justiça, segurança, saúde, educação etc. (ENAP, 2014, p. 32).

De acordo com Nogueira (2006, p. 20), a distribuição de competências na Constituição interfere no orçamento quando se relaciona às políticas públicas conduzidas pelos governos e à destinação dos recursos orçamentários, segundo as classificações estabelecidas por normas.

As finanças públicas designa a totalidade de recursos e meios de que dispõe o Estado para atender às necessidades públicas, assim como o conjunto de normas técnicas e jurídicas aplicáveis à consecução desse objetivo. O estudo das Finanças Públicas parte de uma análise de temas que estão situados entre o campo da Economia e das Ciências Políticas. Nessa área de estudo, analisamos o comportamento das receitas e

das despesas públicas e suas variáveis mais conhecidas, que incluem o estudo da tributação, o orçamento público, a dívida pública (necessidade de financiamento do setor público), além da administração financeira do setor governamental.

A gestão dos recursos financeiros constitui um dos principais elementos que concorrem para a efetividade das ações organizacionais. Ela é um fator crítico que impacta a qualidade dos gastos e a sustentabilidade dos serviços. Por essa razão, tem ocupado, cada vez mais, posição estratégica junto às demais funções básicas da administração, a exemplo do planejamento. No caso das organizações públicas, o uso adequado dos recursos, providos pelos contribuintes ou gerados pela ação empreendedora do Estado, constitui um aspecto relevante da avaliação e aprovação da ação governamental.

A gestão financeira tem como objetivo mais geral prover e gerenciar os recursos necessários à consecução das atividades organizacionais e, em se tratando do setor público, tais atividades geralmente estão atreladas à execução de políticas que afetam diretamente demandas sociais, ou seja, têm implicações no processo de criação de valor público. Por essa razão, gerenciar bem os recursos financeiros não deve ser uma preocupação isolada de ordenadores de despesas ou de órgãos de controle, mas um compromisso de todos os servidores e, sobretudo, dos gerentes dos diversos níveis e áreas da administração. (ENAP, 2014, p. 09).

3.2- As ferramentas orçamentárias da Gestão Pública (Plano Plurianual e Orçamento)

Segundo Nicolau (2009, p.27), o principal instrumento de planejamento da administração pública é o Plano Plurianual de Aplicações (PPA). O primeiro PPA elaborado após a Constituição de 1988 cobriria os anos de 1991 a 1995, mas a crise política causada pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo impediu uma continuidade ao plano. A implantação do PPA foi prejudicada pela crise econômica causada pela inflação, pelos déficits públicos e pela crise do câmbio, além da falta de alinhamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com Cardoso Jr e Cunha (2015, p.17) , em outubro de 1998, o governo federal alterou o marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão PPA e dos orçamentos públicos. Os projetos de lei do próximo PPA e dos orçamentos

para o exercício fiscal de 2000 foram formulados de acordo com a nova orientação. As implicações de tais mudanças são de diversas ordens e incidirão sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira.

A avaliação do PPA federal é feita pela revisão anual por parte do Poder Executivo, que é apresentada ao Executivo como Lei de Revisão do PPA. Através dessa revisão é formulado um relatório intermediário que subsidia a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Projeto de Lei do Orçamento Anual, alocando os recursos de acordo com as mudanças do cenário nacional. Em seguida, é enviado ao Congresso Nacional o Relatório Anual de Avaliação, documento que serve como base para a Lei Orçamentária Anual (NICOLAU, 2009, p.27).

Quando a nova Constituição Federal, em seu Artigo 165¹, cria o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

O modelo adotado pelo PPA federal mostra que o Brasil se guiou mais por um sistema de controle dos gastos, do que pelo planejamento gestão estratégica, devido à preocupação com a quantidade e ao detalhamento dos gastos, em detrimento à apresentação das metas qualitativas.

O Plano Plurianual (PPA) é a lei de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, para um período de quatro anos. O PPA representa a mais abrangente peça de planejamento governamental, uma vez que promove a convergência do conjunto das ações públicas e dos meios orçamentários para viabilização dos gastos públicos; é superior ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), pois contém diretrizes, objetivos e metas para toda administração federal, envolvendo as despesas de capital, as despesas decorrentes das despesas de capital e as despesas dos programas de duração continuada.

De acordo com a ENAP (2014, p. 22 – 23), constituem objetivos do PPA: **Organização por Programas:** organizar em programas todas as ações desenvolvidas pela administração pública, assegurando o alinhamento desses com a orientação estratégica do chefe do Poder Executivo e com as previsões de recursos por área; e desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão por programas em todos os

¹ “A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (Artigo 165, § 1º, CF. 1988).

órgãos da administração pública. **Transparência:** tornar públicas as informações referentes à execução dos programas de governo possibilitando maior e melhor controle quanto à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos; e possibilitar uma participação mais efetiva da sociedade no processo alocativo. **Parcerias:** estimular a participação de outras esferas de governo e da iniciativa privada como fontes alternativas ao financiamento dos programas. **Gerenciamento:** dotar os administradores públicos de um sistema gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para o alcance dos resultados pretendidos; e desenvolver a administração pública, de forma a melhor definir responsabilidades, difundir a conscientização de custos, a melhoria contínua da qualidade e, sobretudo, o comprometimento com resultados. **Avaliação:** criar condições para avaliação e mensuração dos indicadores e dos efeitos desses sobre a sociedade; e a partir da avaliação anual do PPA, compatibilizar a alocação de recursos orçamentários com a capacidade de execução e geração de resultados dos programas.

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional: A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Artigo 165, § 2o).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (Artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). (CARDOSO JR.; CUNHA, 2015, pág. 18).

Apesar de a média de indicadores presentes nos programas do governo nos últimos anos ser razoável, o acompanhamento da efetividade ainda encontra muitas dificuldades, pois os “Indicadores de Resultados” presentes no PPA ainda são limitados.

Os motivos sobre a dificuldade de avaliar a efetividade dos planos estão no fato de que, normalmente, muitas metas constantes em Planos de Governo são consideradas intangíveis, portanto os indicadores são de difícil escolha. Outra dificuldade está na defasagem de tempo entre a execução do programa e a efetiva consequência sobre a sociedade, logo sobre os indicadores.

O ciclo orçamentário ou processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físico e financeiro, corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público.

Figura2: As quatro etapas do processo de Planejamento Integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: ENAP (2014, p.18)

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pelas quais pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia,

planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

No Brasil, apesar do avanço das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é muito principiante, sofrendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária. Esse caráter incipiente é comprovado, pelo fato de qualquer exame da produção brasileira recente evidenciar a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação. A carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo.

Tais pontos sugerem, ainda, que esse campo de análise no Brasil permanece, em larga medida, magnetizado pelos processos decisórios.

A falta de estudos após os processos decisórios parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, proporcionando uma análise das políticas públicas gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política, mas também pela escassez do campo de estudos da administração pública no país.

Formular um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de qualquer coisa, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional. (CARDOSO JR ;CUNHA, 2015, pág. 51).

3.3- O papel das políticas públicas e os impactos para a cidadania

No início, concentrada na Europa, os estudos voltavam-se para o papel do Estado e suas instituições. Mas foi nos Estados Unidos que se passou a examinar as atividades dos governos enquanto decisões racionais para determinado objetivo. A visão racional das escolhas públicas foi impulsionada pela tecnocracia emergente e começou a ser ferramenta das decisões de governo no período da Guerra Fria. Iniciada no setor

militar pressupõe a “aplicação de métodos científicos às decisões do governo sobre problemas públicos” (SOUZA, 2006, p.23).

Em ensaio, Faria (2003) resgata as origens do tema Políticas Públicas nas Ciências Políticas, como sendo resultado de tomadas de decisões. Por isso, o foco era na sua formação, no processo. A partir dos anos 1980 estudos diversos mostram a caducidade de modelos tradicionais no contexto recente de alta complexidade.

Souza (2006, p. 26) percebe a organicidade do tema e lança um conceito próprio: “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. E explica:

“A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (...) Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006 p.26).

Ela adota a tipologia de Theodor Lowi (1964; 1972, *apud* SOUZA, p. 28), pela qual as políticas podem ser distributivas (benefício de grupos ou regiões, sem impacto necessário sobre o todo), regulatórias (no âmbito burocrático e político), redistributivas (prejuízo a grupos de forma concreta e no curto prazo, em vista a ganhos futuros incertos pretensamente universais) e constitutivas (procedimentais). Cada tipo obtém diferenciadamente apoios e objeções e, por isso, flui peculiarmente no sistema político. Outro prisma para compreender política pública é o de um ciclo que envolve os estágios de definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Por fim, Souza resume as características fundamentais das políticas públicas: Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe as participantes formais, já que os informais são também importantes é abrangente e não se limita a leis e regras é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, p.36-37)

As políticas públicas são aquelas estabelecidas em normas legais, num conflito entre generalidade e abstração do instrumento e especialidade e concretude dos

objetivos aos quais as políticas visam alcançar. Isso se deve à origem de direitos por essas normas que precisam ter os sujeitos identificáveis.

Julião (2011) apresenta outra classificação de políticas públicas segundo a finalidade econômica delas e reunidas em dois grupos maiores: políticas instrumentais (ex.: monetária, fiscal, cambial, regulatória, trabalhista) e políticas setoriais (ex.: agrícola, industrial, serviços, exterior). Na peça orçamentária, a classificação funcional pode, em maior ou menor detalhe, identificar os recursos previstos e executados nas políticas setoriais, embora o Estado possa fomentá-las com recursos extra orçamentários, como financiamentos de bancos públicos, patrocínios de empresas públicas ou incentivos fiscais. Já as políticas instrumentais podem ser parcialmente custeadas pelo orçamento, particularmente com despesas administrativas dos órgãos competentes para desenhá-las.

Em termos agregados, o orçamento é o instrumento de política fiscal, no qual são impressas os níveis de tributos, de despesas públicas, de endividamento e de resultados primário e nominal. Portanto, o orçamento é uma ferramenta de análise das políticas instrumentais ou setoriais a ser utilizada em conjunto com outras, conforme cada propósito de análise demandado.

Em outros termos, a relação entre política pública e orçamento é evidente: a “formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas”. Definir em qual ação os recursos serão alocados é um dilema para políticos e gestores públicos, relacionado necessariamente, segundo Santa Helena (2009, p. 27), “à justiça distributiva e ao permanente conflito subjacente à vida em sociedade, onde os recursos escassos são diuturnamente requisitados para fazer frente às inesgotáveis necessidades individuais e coletivas”.

Torna-se uma equação muito complexa e dinâmica, por incluir diversos agentes, demandas inúmeras – e por vezes conflitantes -, resistência ao aumento de tributos e aspectos políticos, culturais e econômicos variáveis a cada sociedade e época.

Para Souza (2006), o orçamento é uma distribuição de recursos com base em decisões marginais e cumulativas ou incrementais de um período para outro. Antepõe-se à proposta de orçamento base-zero, que busca rediscutir o orçamento por inteiro periodicamente. A primeira constata uma realidade que a segunda procura resolver: a manutenção de recursos reservados para estruturas governamentais ou ações de governo defasadas com a realidade.

Essa corrente teórica tem importância porque explica a relação entre decisões passadas e futuras e a considerável, porém variável, limitação da capacidade dos governos de assumirem novas políticas públicas ou adaptarem mais rapidamente as políticas existentes.

A disciplina de Políticas Públicas passou por mudanças históricas de escopo. No início, concentrada na Europa, os estudos voltavam-se para o papel do Estado e suas instituições. Mas foi nos Estados Unidos que se passou a examinar as atividades dos governos enquanto decisões racionais para determinado objetivo. A visão racional das escolhas públicas foi impulsionada pela tecnocracia emergente e começou a ser ferramenta das decisões de governo no período da Guerra Fria. Iniciada no setor militar pressupõe a “aplicação de métodos científicos às decisões do governo sobre problemas públicos” (SOUZA, 2006, p.23) e foi disseminada para outros setores do governo.

Na visão mais formalista de Santa Helena (2009), as políticas públicas são aquelas estabelecidas em normas legais, num conflito entre generalidade e abstração do instrumento e especialidade e concretude dos objetivos aos quais as políticas visam alcançar. Isso se deve à origem de direitos por essas normas que precisam ter os sujeitos identificáveis.

Nesse sentido, as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro sofreram e tem sentido impacto com a introdução do fator orçamentário-financeiro como pressuposto para sua formulação e implementação. No passado, o controle se dava à última etapa, implementação – como se dizia, “na boca do caixa”–, por meio de restrições no desembolso ou pagamento dos compromissos já assumidos pelo Estado, fato que gerava passivos a descoberto, muitas vezes só reconhecidos em longo prazo. O processo orçamentário era visto como simples homologador de decisões já adotadas.

O regime da responsabilidade fiscal, implantado a partir do início deste século, veio a transformar tal cultura político-administrativa, ainda que muita resistência se faça presente no âmbito da administração e do próprio Legislativo, acostumados a antes agirem para atingirem um fim e depois buscarem os meios para satisfazerem seu custo (SANTA HELENA, 2009, p. 50-51).

Essa corrente teórica tem importância porque explica a relação entre decisões passadas e futuras e a considerável, porém variável, limitação da capacidade dos governos de assumirem novas políticas públicas ou adaptarem mais rapidamente as políticas existentes.

O segundo eixo importante de mudanças na administração subnacional no país, sugerido pelos programas analisados, consiste em novas formas de gestão de políticas públicas e em alterações nos processos políticos associados à formulação e implementação das políticas pelas prefeituras e por governos estaduais.

As tendências de mudança identificadas pela análise dos programas inscritos em 1996, no Programa Gestão Pública e Cidadania sugerem a existência de um movimento no sentido da superação de algumas das características centrais da gestão pública no país, tais como: centralização decisória e financeira na esfera federal, fragmentação institucional, atuação setorial, clientelismo, padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão, burocratização e padronização de procedimentos, exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas.

Trata-se de um movimento ainda difuso, em que as diferentes experiências ora enfatizam um aspecto a ser transformado, ora outra dimensão, não chegando a se configurar, em vários dos programas, um novo sistema de gestão, em que todos os aspectos críticos do padrão anterior de gestão sejam alterados.

Para uma gestão pública de sucesso, é imprescindível retirar o desperdício; combater eficazmente a corrupção com controles interno, externo e social mais efetivo, estabelecendo a punição mais forte para os infratores responsáveis pelo desvio do dinheiro público que ainda valorizam o servidor público. É possível que este último, seja o objetivo principal a ser alcançado por qualquer projeto de modernização, pois a qualidade profissional dos servidores e sua motivação são condições necessárias para se atingir todos os outros objetivos, principalmente ter como prioridade a confiança na administração dos recursos de interesse da sociedade.

Na atualidade, a sociedade se apresenta com um ponto de vista distorcido do servidor público, pois generaliza como ineficiente e o único culpado pelas deficiências que o Estado tem. Este fato existe, não em todas as camadas, mas, para fazer essa distinção é necessário conhecer todos os motivos.

Se por um lado o servidor público tem essa conotação imposta pela sociedade, também tem o lado das dificuldades surgidas na organização do Estado, e isto é o que leva a comunidade a ver o servidor como alguém que não pertence àquele setor e tampouco à sua função, por isso faz com descaso seu trabalho.

Não se tem assim, um modelo padrão de administração pública e, portanto, nem de servidor. O que existe são pessoas e formas de trabalhar com o mesmo modelo ético, mas com desempenhos adotados de maneira diferenciada em cada área.

Diante do contexto, entende-se que empreender uma gestão pública moderna, eficiente e, principalmente, honesta é uma necessidade urgente na atualidade, tornando as informações e os indicadores insumos da maior importância para um planejamento proativo e efetivo, pré-requisito básico para a tomada de decisão. A administração pública deve estar sempre preservada de todos os tipos de irregularidades que possam manchar a gestão do dinheiro público. Muitos setores fazem da atividade pública uma forma de aquisição de recursos para o próprio patrimônio ou para o patrimônio de outras pessoas.

A história da política pública revela que sempre existiu e sempre existirão pessoas que não estão comprometidas com os legítimos interesses da sociedade para as quais se dispuseram a trabalhar, pois apresentam comportamentos de desprezo ao cumprimento das normas e a certeza da estabilidade de seus cargos nas instituições às quais pertencem, e isso faz com que não desempenhem com credibilidade suas funções.

3.4-Como as políticas públicas são aplicadas em Administração e Finanças

Apesar de existir variações do tamanho e da função em que o setor público exerce nos diversos países do mundo, ele é um agente fundamental para o funcionamento das economias. As políticas públicas são essenciais para direcionar, corrigir e complementar os mercados nas economias.

O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado seja cada vez mais questionado no desempenho de suas funções, e na efetividade de suas ações, para mudar a realidade socioeconômica do País.

Assim, aumenta a importância do estudo das políticas públicas, que deve começar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais, sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

As políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal.

As políticas públicas são necessárias no desenvolvimento administrativo e financeiro, para alcançar o desenvolvimento de determinado local, porém é importante destacar que existem falhas de mercado também.

As falhas de mercado não esgotam a motivação para a existência do governo na economia. É necessária a presença do governo para prover a estrutura legal para garantir a propriedade e regulamentar as transações dos agentes econômicos. Por vezes, o equilíbrio de mercado pode gerar uma situação em que a distribuição de renda entre os indivíduos seja maior que a socialmente desejada. (MACIEL, 2013, p. 1214,1215).

Neste caso, o governo tem a função de redistribuir renda por meio de políticas públicas. Além disso, os mecanismos de mercado não trazem automaticamente alto nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico socialmente desejado, devido às crises financeiras, que expõem as características de que os mercados possam falhar e que é necessária uma regulamentação sobre eles.

São três as questões que se destacam no estudo das políticas públicas brasileiras:

1. Reconhece-se a existência do problema que se deseja tratar? Ou a intervenção governamental será uma solução em busca de um problema? Em Economia Política há muitas situações em que tal pergunta não terá resposta trivial ou de consenso. Por exemplo, construir creches em comunidades onde as mães não têm o hábito de trabalhar fora. Pode ser que a construção de creches seja desnecessária, mas é igualmente possível que as mães não trabalhem fora justamente porque não existem creches onde deixar seus filhos. Supondo-se que o problema existe e que é conhecido, cabe avaliar como a política eleita ajuda a mitigá-lo. Nessa linha formula-se a segunda pergunta;
2. Há relação de causalidade entre a intervenção governamental (“tratamento”) e o problema existente? Em que magnitude a política pública contribuirá para solucionar o problema diagnosticado? Por fim, deve-se também questionar se:
3. Há alternativa eficaz e de menor custo?

A avaliação anterior à implementação de determinada política pública procura antecipar seus efeitos e estabelecer parâmetros de aferição do seu desempenho. A entidade responsável pela formulação do projeto deveria se encarregar de elaborar a

referida análise de impacto e submetê-la ao escrutínio social. Reconhece-se que a Administração Pública precisa evoluir nesse processo, que assegura publicidade e transparência dos investimentos públicos, além de contribuir com o aprimoramento da política antes de sua implementação.

Algumas agências reguladoras realizam consultas públicas como forma de escrutínio prévio de suas decisões, embora o conteúdo e a maneira como o processo é apresentado e conduzido nem sempre permitam uma análise realmente minuciosa da política proposta. Ainda há muito temor e despreparo para lidar com avaliações quantitativas, de forma que o debate sobre eficácia e eficiência mantém-se superficial.

O Poder Executivo tem aprimorado a qualidade das análises *ex ante*, por exemplo, nos projetos de Parceria Público-Privada (PPP), que, por exigirem vultosos investimentos privados e garantias reais do poder público, só saem do papel após avaliações realmente criteriosas de viabilidade. No entanto, apenas alguns projetos de infraestrutura de grande porte têm recebido esse tratamento mais rigoroso. Os programas sociais, para os quais se destina a maior parte do orçamento, ainda são justificados e aprovados com base em análises superficiais. O máximo que se chega é identificar o público alvo potencial de determinado programa, sem questionar se, de fato, o programa irá atender aos objetivos propostos ou se há alternativas mais eficazes para resolver o mesmo problema.

Nas avaliações que acontecem durante ou após o curso de uma política pública, há a vantagem de se conhecer alguns dos efeitos produzidos, de tal forma que é possível comparar a realidade com o planejado, analisar as alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas no estrato da sociedade que se pretendia atingir.

Como laboratórios sociais perfeitamente controlados são virtualmente impossíveis de serem montados, há basicamente dois desafios, de naturezas distintas, para se obterem estimativas do efeito de um programa: isolar o efeito colateral de fatores, observados ou não, que possam influenciar o resultado a ser aferido; e alocar recursos e estabelecer procedimentos obrigatórios para coleta periódica dos dados necessários à avaliação, apresentação dos resultados e eventual redirecionamento das políticas.

Há técnicas e modelos que permitem superar os obstáculos e atingir resultados satisfatórios para aferir se uma política pública está atingindo seu objetivo ou não. Um método bastante utilizado é o da diferença em diferenças, que consiste em comparar duas populações com características semelhantes, sendo que apenas uma foi afetada pela política pública que se quer avaliar. Assim, ficam evidenciados dois grupos: o de controle, cujos integrantes não receberam a política pública a ser avaliada, e o intitulado grupo de tratamento, cujos membros se beneficiaram da política. A aferição do impacto na variável escolhida baseia-se nos dados de ambos os grupos, antes e depois da execução da política pública.

Atualmente, o que se pode observar é que a decisão de sistematizar o controle dos programas governamentais é uma decisão muito mais política que técnica. A avaliação de políticas públicas é uma prática que agrega transparência à Administração Pública, que torna mais eficiente o gasto do governo e que, em última instância, honra o cidadão pagador de tributos. Sabendo da existência de uma forte restrição orçamentária, é essencial avaliar para saber como e onde aplicar os recursos públicos escassos.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo geral, analisar a melhor forma de se cooperar para a excelência na administração e finanças, tendo como foco a execução das políticas públicas e, apresentar os possíveis impactos para a cidadania, como forma de resultado almejado.

Os resultados encontrados por meio das pesquisas bibliográficas indicam que é perceptível que a área de políticas públicas é um campo científico-analítico inovador, recente e em transformação que tem muito a oferecer em termos de perspectivas teóricas para a compreensão da ação governamental, suas estruturas, atores e processos decisórios.

Portanto, pode-se inferir após a conclusão da pesquisa que esse trabalho espera auxiliar com os estudos sobre a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil a partir de uma interpretação, pouco explorada nos estudos de Ciência Política e Administração

Pública, que atribui ênfase ao papel que as idéias e argumentos exercem nos processos de construção de políticas públicas.

O propósito do presente trabalho foi proporcionar novas discussões sobre o tema referente à aplicabilidade das políticas públicas, sob a ótica administrativa e financeira.

Percebeu-se que há a possibilidade de aprofundamento sobre o tema, pois as abordagens podem funcionar como ferramentas úteis para cientistas sociais, com objetivos em analisar a dimensão de construção social presente nas políticas públicas.

Uma proposta para estudos futuros é a realização de pesquisa de estudo de caso, de forma a garantir maior robustez à discussão.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, Márcio. **Políticas públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009**. Paper apresentado no GT de Políticas Públicas do 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

_____. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo “racional compreensivo” às abordagens “sintéticas” do processo da política pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr, 2013, p. 145-162

CARDOSO JR, J.C;CUNHA, A.S. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. IPEA. Brasília, 2015.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública. **Apostila- Módulo 4: Gestão de Recursos**. Brasília, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51, fev/2003. P. 21-29

GIAMBIAGI, Fabio. ALEM, Ana. **Finanças Públicas**- 3ed- Rio de Janeiro: Elsevier, 2008- terceira reimpressão. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga os resultados da coleta do Censo 2010**. 4 nov.2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1744&id_pagina=1. Acesso em: 6maio2012.

JULIÃO JR, Geraldo. **Conceitos Básicos – Estado e Governo**. Apresentação de aula. Brasília, out.2011. 42p. (a)

JULIÃO JR, Geraldo. **Conceitos Básicos – Orçamento Público**. Apresentação de aula. Brasília, out.2011. 18p. (b)

MACIEL. Jucá. Finanças Públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(5):1213-241, set./out. 2013**.Artigo recebido em 16 abr. 2012 e aceito em 4 jun. 2013.

NICOLAU. Leonardo, M. **O Plano Plurianual no município de Muniz Freire**. Vitória 2009

NOGUEIRA, Otaciano. **Uma Introdução à Política**. Apostilas. Volume 2. Brasília: Unilegis, 2006.

SANTA HELENA, EberZoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Série temas de interesse do Legislativo; n. 15. Brasília : Edições Câmara, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

